RESOLUCIÓN 825/2022, de 14 de diciembre

Artículos: 7 c) LTPA; 12 y 24 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* (en adelante, la persona reclamante), contra la Secretaría General de Salud Pública y I+D+i en Salud, anterior Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en la Salud (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 138/2022 y 623/2022 (acumuladas)

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

1. Mediante escrito presentado el 21 de marzo de 2022 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA). El Consejo asigna a la reclamación el número 138/2022.

Segundo. Antecedentes y tramitación de la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 21 de enero de 2022 una solicitud de acceso a la siguiente información, dirigida y registrada en este Consejo:

> *"INSTRUCCIÓN CONJUNTA Nº 1/2018 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL INICIAL Y EDUCACIÓN PERMANENTE DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LA CONSEJERÍA DE SALUD PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES EN MATERIA DE FORMACIÓN EN LOS CENTROS SANITARIOS INTEGRANTES DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO DE ANDALUCÍA.*
>
> *Primero.- Qúe en el articulo CINCO se regula la comisión de seguimiento y control. Solicito las Actas , acuerdos o cualquier tipo de documento.*
>
> *Segundo.- Qué en el artículo SEXTA se regula las Mesas Provinciales Educación - Salud.Solicito las actas ,acuerdos o cualquier tipo de docuemnto, de la Mesa provincial de Cádiz.*

Tercero.- Qúe en el articulo SEXTO,punto 6 se establece la elaboraicón anual de una memoria de la actividades recogida en la instrución mencionada anteriormente.Solicito las memorias anuales de los años 2020 y 2021 del Hospital universitario Puerta del Mar y del Hospital universitario de Puerto Real (CÁDIZ)"

2. El Consejo, en aplicación del artículo 19.1 LTAIBG, informó a la persona reclamante de la remisión de su solicitud a la Consejería de Salud y Familias (actualmente Consejería de Salud y Consumo). Sin embargo, por error no se remitió la solicitud a la citada Consejería.

3. La persona reclamante interpone la reclamación el día 21 de marzo de 2022 (reclamación 138/2022).

4. El 24 de marzo el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 29 de marzo de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

5. Constatada la falta de envío a la Consejería de la solicitud, el Consejo remite el día 1 de abril de 2022 a la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en la Salud y a través del aplicativo BandeJA la solicitud presentada el día 21 de enero de 2022.

6. El Consejo requiere copia del expediente y alegaciones, a la vista del envío tardío de la solicitud, el día 27 de julio de 2022. La entidad responde mediante oficio de 4 de agosto de 2022 en el que se indica que:

"Con fecha 21 de marzo de 2022 se presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos presentada por [nombre y apellidos].

Dicha reclamación indica que no ha recibido respuesta a una pretendida solicitud de información referente a la instrucción conjunta Salud-educación Nº 1/2018 que regula las FCT en centro sanitarios de titularidad pública.

Indica en su reclamación que se dirige a esta Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud.

Esta Secretaría no ha recibido ninguna solicitud de información pública al respecto ni tampoco la Unidad de Transparencia de esta Consejería según nos informa

ANTECEDENTES DE DERECHO

Según el artículo 28 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía será competente para la resolución del procedimiento el órgano o la entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada.

Este centro directivo no ostenta la Secretaría de las mesas provinciales ni de la Comisión de Seguimiento, ni elabora las memorias anuales de los hospitales, por lo que en todo caso no es el órgano que debería resolver la solicitud de información pública en caso de que dicha solicitud se hubiese formulado, lo que no es el caso.

Por otra parte, en el Artículo 33 se prevé que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, podrá interponerse reclamación ante el Consejo de Transparencia y la Protección de Datos de Andalucía, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

No existiendo solicitud, entendemos que no puede admitirse la citada reclamación.

RESUELVO

Proponer desestimar la reclamación e informar al ciudadano que primero debe formular su solicitud de información pública dirigida al órgano que sea competente para dicha información y que al tenor de la reclamación no es este centro directivo.

7. La persona reclamante interpone una nueva reclamación el día 21 de noviembre de 2022 (reclamación 623/2022) en la que se indica:

"(...) Solicito:

Primero y único. Que, se inicie la reclamación de la petición de información realizada"

8. El Consejo requiere copia del expediente y alegaciones a la entidad reclamada el día 22 de noviembre de 2022 en el plazo de diez días. Hasta la fecha, no consta que la entidad haya presentado alegaciones.

9. Consta en el expediente acuerdo de acumulación de las reclamaciones 138/2022 y 623/2022.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los

sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el caso de la reclamación 138/2022, la solicitud fue presentada el 1 de abril de 2022, y la reclamación fue presentada el 21 de marzo de 2022. Efectivamente, la reclamación fue interpuesta con carácter previo a la presentación de la solicitud, que como se indicó anteriormente, por error de este Consejo, no fue remitida en aplicación del artículo 19.1 LTAIBG hasta el 1 de abril de 2022. Procede por tanto inadmitir la reclamación 138/2022, tal y como se indicará seguidamente.

3. En el caso de la reclamación 623/2022, la solicitud fue presentada el 1 de abril de 2022, y la reclamación fue presentada el 21 de noviembre de 2022. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud*

toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la petición de información fue el siguiente:

> *"INSTRUCCIÓN CONJUNTA Nº 1/2018 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL INICIAL Y EDUCACIÓN PERMANENTE DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LA CONSEJERÍA DE SALUD PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES EN MATERIA DE FORMACIÓN EN LOS CENTROS SANITARIOS INTEGRANTES DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO DE ANDALUCÍA.*
>
> *Primero.- Qúe en el articulo CINCO se regula la comisión de seguimiento y control. Solicito las Actas , acuerdos o cualquier tipo de documento.*

Segundo.- Qué en el artículo SEXTA se regula las Mesas Provinciales Educación - Salud.Solicito las actas ,acuerdos o cualquier tipo de docuemnto, de la Mesa provincial de Cádiz.

Tercero.- Qúe en el articulo SEXTO,punto 6 se establece la elaboraicón anual de una memoria de la actividades recogida en la instrución mencionada anteriormente.Solicito las memorias anuales de los años 2020 y 2021 del Hospital universitario Puerta del Mar y del Hospital universitario de Puerto Real (CÁDIZ)"

Respecto a la reclamación 138/2022, tal y como indica la entidad reclamada, la reclamación se presentó con anterioridad a la recepción de la solicitud debido al error de este Consejo, que la remitió el 1 de abril de 2022 en aplicación del artículo 19.1 LTAIBG.

Por tanto, dado que la solicitud se recibió tras la presentación de la reclamación, este Consejo debe inadmitir la reclamación dada la inexistencia de una previa solicitud previa, tal y como requiere el artículo 24.1 LTAIBG ("*Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa*").

2. Respecto a la reclamación 623/2022, lo solicitado es *"información Pública",* al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

Debemos recordar nuestra doctrina sobre el acceso a las actas con datos personales, que exige la disociación de los datos personales de las personas que no sean miembros del órgano que las emite.

3. Este Consejo debe realizar una aclaración respecto a la alegación emitida por la entidad reclamada en el marco de la reclamación 138/2022: "*Este centro directivo no ostenta la Secretaría de las mesas provinciales ni de la Comisión de Seguimiento, ni elabora las memorias anuales de los hospitales, por lo que en todo caso no es el órgano que debería resolver la solicitud de información pública en caso de que dicha solicitud se hubiese formulado, lo que no es el caso".*

El concepto de información pública recogido en el artículo 2 a) LTPA define información pública como aquellos documentos o contenidos que obren en poder del sujeto obligado. Sin perjuicio de las reglas contenidas en los artículos 18 y 19 LTAIBG, lo esencial para determinar si lo solicitado es información pública es que la información obre en poder del órgano del que se solicita la información. Y sin perjuicio de que la entidad reclamada ostente o no la Secretaría del órgano colegiado del que se solicitan las actas, resultaría extraño que el mismo o cualquier otro órgano de la Consejería no dispusiera de la información solicitada (actas e informes),

especialmente si tenemos en cuenta que la entidad reclamada es miembro de la Comisión y el contenido del artículo 18.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público.

Y respecto al hecho de que la información estuviera en poder de otro órgano de la Consejería, debemos recordar nuestra doctrina sobre las respuestas a solicitudes de información en una misma Consejería (Resolución 119/2022):

> *Las remisiones de la solicitud entre distintos órganos de la Consejería y las respuestas dadas a este organismo no impiden constatar el hecho de que el solicitante no ha obtenido aún una respuesta a su solicitud. Y es que tampoco podemos obviar que los órganos y la entidad referidas en el expedientes pertenecen a una misma Consejería, que en definitiva es la responsable de la tramitación y resolución del procedimiento, sin perjuicio de qué órgano o entidad posea la información solicitada y sea el responsable de tramitar el procedimiento. En este caso, no se trata de una derivación de una solicitud a otra Consejería, lo que hubiera justificado la aplicación de los artículos 18.1. d), 19.1 o 19.4 LTAIBG, sino de una incorrecta tramitación de la solicitud en la organización interna de la misma. No puede por tanto ningún órgano escudarse en la falta de competencia para no remitir, por los conductos que procedan, la solicitud al órgano o entidad que corresponda de su propia organización. De hecho, el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, establece las reglas de distribución de competencias entre los órganos de las Consejerías, y el artículo 9 atribuye a las Unidades de Transparencia las funciones de Dar curso a las solicitudes de acceso a la información pública que sean recibidas en la Unidad y trasladarla al órgano o entidad competente para su resolución (artículo 9 g). De otro modo, cualquier solicitante de información estaría obligado a conocer en profundidad la estructura interna de cada organización para poder dirigir correctamente la petición, esfuerzo que resultaría contrario a los principios de transparencia y de acceso a la información pública previsto en el artículo 6 LTPA, y que parece necesario a la vista del desconocimiento expresado por el propio Centro sobre el departamento que puede emitir el informe a la vista de la respuesta ofrecida en la fase de alegaciones."*

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG), sin perjuicio de lo indicado anteriormente respecto a los miembros del órgano colegiado. La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente,*

en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

"*Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.*"

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.